

Geschäftsverzeichnisnr. 7395
Entscheid Nr. 170/2021 vom 25. November 2021

ENTSCHEIDSAUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf Artikel 8ter des Dekrets der Wallonischen Region vom 30. März 1995 « über die Öffentlichkeit der Verwaltung », eingefügt durch Artikel 7 des Dekrets vom 2. Mai 2019, gestellt von der Kommission für den Zugang zu den Verwaltungsunterlagen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten P. Nihoul und L. Lavrysen, und den Richtern J.-P. Moerman, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne und D. Pieters, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten P. Nihoul,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren*

In ihrem Beschluss vom 27. April 2020, deren Ausfertigung am 8. Mai 2020 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat die Kommission für den Zugang zu den Verwaltungsunterlagen der Wallonischen Region folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt Artikel 8ter des Dekrets der Wallonischen Region vom 30. März 1995 über die Öffentlichkeit der Verwaltung, eingefügt durch Artikel 7 des Dekrets der Wallonischen Region vom 2. Mai 2019, dadurch, dass diese Bestimmung eine Verpflichtung für die betreffende Körperschaft vorsieht, die verlangten Unterlagen zu übermitteln, während das vorerwähnte Dekret vom 30. März 1995 keine besondere Vertraulichkeitspflicht für die Mitglieder der durch dieses Dekret gegründeten Kommission für den Zugang zu den Verwaltungsunterlagen vorsehen würde, gegen die Artikel 10, 11 und 32 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit den Artikeln 8 und 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention, wobei eine Diskriminierung zwischen den Personen, die dem in Artikel 458 des Strafgesetzbuches erwähnten Berufsgeheimnis unterliegen, und den Mitgliedern der besagten Kommission, sowie zwischen den Körperschaften, die Personen, die diesem Berufsgeheimnis unterliegen, vertrauliche Unterlagen übermitteln müssen, und denjenigen, die dieser Kommission vertrauliche Unterlagen übermitteln müssen, eingeführt würde und wobei die besagte Kommission an der Ausübung der Kontrolle, mit der sie durch das vorerwähnte Dekret vom 30. März 1995 beauftragt wird, gehindert würde und somit ein Verstoß gegen das Recht auf Zugang zu Verwaltungsunterlagen herbeigeführt würde? ».

(...)

III. *Rechtliche Würdigung*

B.1. Die aktuell geprüfte Frage ist gestellt von der Kommission für den Zugang zu den Verwaltungsunterlagen der Wallonischen Region (nachstehend: Kommission), die im Rahmen des Auftrags handelt, der ihr durch Artikel 8 § 1 des Dekrets der Wallonischen Region vom 30. März 1995 « über die Öffentlichkeit der Verwaltung » (nachstehend: Dekret vom 30. März 1995) übertragen wurde.

B.2.1. Durch Artikel 8 des Dekrets vom 30. März 1995 wird die Kommission eingerichtet. Ursprünglich konnte die Kommission eine Stellungnahme zu einem Antrag auf Einsichtnahme oder Berichtigung einer Verwaltungsunterlage abgeben. Diese Stellungnahme war nicht bindend.

Das Dekret der Wallonischen Region vom 2. Mai 2019 « zur Abänderung des Dekrets vom 30. März 1995 über die Öffentlichkeit der Verwaltung und des Kodex der lokalen Demokratie

und der Dezentralisierung zwecks der Stärkung der Rolle der Kommission für den Zugang zu den Verwaltungsunterlagen (‘ Commission d’accès aux documents administratifs ’ - CADA) der Wallonischen Region » (nachstehend: Dekret vom 2. Mai 2019) hat das Dekret vom 30. März 1995 abgeändert, um der Kommission eine Abänderungsbefugnis einzuräumen (*Parl. Dok.*, Wallonisches Parlament, 2017-2018, Nr. 1075/1, S. 2).

Artikel 8 des Dekrets vom 30. März 1995, ersetzt durch das Dekret vom 2. Mai 2019, bestimmt:

« § 1. Es wird eine nachstehend ‘ Kommission ’ genannte Kommission für den Zugang zu den Verwaltungsunterlagen gegründet.

Die Kommission befindet über Beschwerden gegen - auch implizite - Ablehnungsbeschlüsse der zuständigen Körperschaft, die mit einem Antrag auf Einsichtnahme in, Mitteilung oder Berichtigung von einer Verwaltungsunterlage nach den Artikeln 6 und 7 des vorliegenden Dekrets befasst worden ist.

§ 2. Die Kommission kann ebenfalls von einer Körperschaft zu Rate gezogen werden.

§ 3. Die Kommission kann aus eigener Initiative Stellungnahmen über die allgemeine Anwendung des Dekrets abgeben. Sie kann dem Parlament Vorschläge über seine Anwendung und seine eventuelle Revision unterbreiten.

§ 4. Die Kommission besteht aus einem Vorsitzenden und fünf Mitgliedern, worunter einem Vizevorsitzenden, die von der Regierung benannt werden.

§ 5. Jedes Mandat hat eine Dauer von fünf Jahren ab der Benennungsurkunde und kann zweimal erneuert werden.

§ 6. Der Vorsitzende ist ein Magistrat oder ein Honorarmagistrat der französischen Sprachrolle. Ein Mitglied ist ein Magistrat oder ein Honorarmagistrat der französischen Sprachrolle.

Zwei Mitglieder verfügen über ein Universitätsdiplom und haben Kenntnisse in Verwaltungsrecht. Der Vizevorsitzende wird unter ihnen bestellt.

Zwei Mitglieder, die mindestens den Dienstrang A3 haben, werden unter den Beamten der Region oder der ihr unterstehenden juristischen Personen öffentlichen Rechts benannt. Letztere verfügen über eine beratende Stimme.

Bei Stimmengleichheit ist die Stimme des Vorsitzenden, oder seines Stellvertreters wenn der Vorsitzende verhindert oder abwesend ist, ausschlaggebend.

§ 7. Für jedes Mitglied wird ein Stellvertreter unter denselben Bedingungen wie die ordentlichen Mitglieder benannt.

§ 8. Falls ein Mitglied verhindert oder abwesend ist, wird es von seinem Stellvertreter ersetzt. Wenn ein Mitglied zurücktritt oder aus irgendeinem Grund der Kommission nicht mehr angehört, beendet der Stellvertreter das Mandat seines Vorgängers.

Wenn der Vorsitzende verhindert oder abwesend ist oder in Erwartung seiner Ersetzung, werden seine Aufgaben von seinem Stellvertreter wahrgenommen.

Wenn der Vorsitzende und sein Stellvertreter verhindert oder abwesend sind oder in Erwartung ihrer Ersetzung, werden seine Aufgaben von dem Vizevorsitzenden wahrgenommen.

Wenn der Vorsitzende, sein Stellvertreter und der Vizevorsitzende verhindert oder abwesend sind oder in Erwartung ihrer Ersetzung, werden die Aufgaben von dem Stellvertreter des Vizevorsitzenden wahrgenommen.

§ 9. Die Regierung bestimmt die Modalitäten für die Arbeitsweise der Kommission, einschließlich der Entlohnung ihrer Mitglieder, und der Zusammensetzung und Arbeitsweise ihres Sekretariats.

§ 10. Die vor dem Inkrafttreten des vorliegenden Dekrets eingerichtete Kommission bleibt bis zu ihrer Erneuerung ordnungsgemäß gebildet. Sie übt die in vorliegendem Dekret festgelegten Aufgaben aus ».

B.2.2. Die Artikel *8bis* bis *8sexies* des Dekrets vom 30. März 1995, eingefügt durch das Dekret vom 2. Mai 2019, regeln das Verfahren der bei der Kommission eingereichten Beschwerden gegen den Ablehnungsbeschluss der zuständigen Körperschaft, die mit einem Antrag auf Einsichtnahme, Mitteilung oder Berichtigung einer Verwaltungsunterlage befasst wurde.

B.2.3. Artikel *8bis* des Dekrets vom 30. März 1995 bestimmt:

« Die Beschwerde bei der Kommission kann innerhalb einer Frist von 30 Tagen von jedem Antragsteller eingelegt werden, der von der zuständigen Körperschaft keine Genugtuung erhalten hat, indem er einen Antrag an das Sekretariat der Kommission per Einschreiben oder jegliches sonstige Mittel richtet, durch das der Versendung und Zustellung dieser Sendung ein sicheres Datum verliehen wird. Diese Frist von 30 Tagen läuft je nach Fall ab

- dem Tag nach dem Eingang des Ablehnungsbeschlusses;
- dem Tag nach dem Ablauf der in Artikel 6 § 5 oder Artikel 7 Absatz 2 genannten Frist.

In dem Antrag werden die Identität und der Wohnsitz des Antragstellers, die Identität und der Sitz der Körperschaft, die den Ablehnungsbeschluss gefasst hat, der genaue Gegenstand des Antrags und die Klagegründe angegeben. Der Antragsteller fügt ebenfalls den angefochtenen Ablehnungsbeschluss und, im Falle einer impliziten Ablehnung, die Dokumente zur Bescheinigung des bei der Körperschaft eingereichten Antrags bei.

Das Sekretariat der Kommission richtet unverzüglich per Einschreiben oder durch jegliches sonstige Mittel, durch das der Versendung und Zustellung dieser Sendung ein sicheres Datum verliehen wird, eine Kopie der bei ihr eingereichten Beschwerde an die betreffende Körperschaft ».

B.2.4. Artikel 8^{ter} des Dekrets vom 30. März 1995 bestimmt:

« Die betreffende Körperschaft übermittelt dem Sekretär der Kommission binnen fünfzehn Tagen nach dem Antrag eine Kopie der Unterlage, die Gegenstand des Antrags des Antragstellers ist, sowie alle tatsächlichen oder rechtlichen Elemente, Dokumente oder Auskünfte, die ihren Ablehnungsbeschluss begründet haben. Gegebenenfalls fügt sie eine Mitteilung mit ihren Bemerkungen bei. Vorbehaltlich der Beachtung der in Artikel 6 des vorliegenden Dekrets vorgesehenen Ausnahmen übermittelt die Kommission dem Antragsteller eine Kopie dieser Bemerkungen per Einschreiben oder durch jegliches sonstige Mittel, durch das der Versendung und Zustellung dieser Sendung ein sicheres Datum verliehen wird.

Wenn die betreffende Körperschaft keine Kopie der Unterlage oder der sonstigen Elemente, Dokumente oder Auskünfte übermittelt, die ihren Ablehnungsbeschluss begründen, so gibt die Kommission von Amts wegen der Beschwerde statt und beschließt, vorbehaltlich der Einhaltung der in Artikel 6 des vorliegenden Dekrets vorgesehenen Ausnahmen, die Vorlage der beantragten Unterlage. Die betreffende Körperschaft führt den Beschluss der Kommission innerhalb der von Letzterer eingeräumten Frist aus. Diese Frist beträgt mindestens 15 und höchstens 60 Tage ».

Mit Ausnahme der Mitteilung mit ihren Bemerkungen, von der die Kommission vorbehaltlich der Beachtung der in Artikel 6 des Dekrets vom 30. März 1995 vorgesehenen Ausnahmen dem Antragsteller eine Kopie übermitteln muss, enthält Artikel 8^{ter} des Dekrets vom 30. März 1995 keine Verpflichtung zur Zusendung von der Kommission von der betroffenen Körperschaft übermittelten Dokumenten.

Das Dokument, das Gegenstand des Antrags des Antragstellers ist, muss ihm bei der Prüfung der Beschwerde nicht übermittelt werden, da die Ablehnung der Mitteilung dieses Dokuments selbst den Gegenstand der Beschwerde darstellt und seine Nichtmitteilung an den Antragsteller bei der Prüfung der Beschwerde eine unvermeidliche Folge der mit dem Auftrag der Kommission verbundenen vertraulichen Beschaffenheit ist.

Was die anderen rechtlichen oder tatsächlichen Elemente, Dokumente oder Auskünfte, die den Ablehnungsbeschluss der betreffenden Körperschaft begründet haben und die diese der Kommission übermittelt, betrifft, obliegt es der Kommission, wenn die betreffende Körperschaft diese als vertraulich einstuft, die geltend gemachte Vertraulichkeit zu bewerten,

indem die Erfordernisse des kontradiktorischen Verfahrens und die von der betreffenden Körperschaft geltend gemachten Interessen gegeneinander abgewogen werden, um diese Elemente, Dokumente oder Auskünfte dem kontradiktorischen Verfahren zu unterwerfen oder sie ihm im Gegenteil zu entziehen.

B.2.5. Artikel 8*quater* des Dekrets vom 30. März 1995 bestimmt:

« § 1. Der Antragsteller oder sein Beirat, sowie die zuständige Körperschaft oder ihr Vertreter werden auf ihren Antrag von der Kommission angehört.

Beantragt eine Partei eine Anhörung, so werden die anderen Parteien zum Erscheinen eingeladen.

§ 2. Die Kommission kann alle betroffenen Parteien sowie gegebenenfalls Sachverständige und Personalmitglieder der betreffenden Körperschaft anhören, um zusätzliche Informationen anzufordern. Bei der Anhörung wird der Grundsatz des kontradiktorischen Verfahrens beachtet ».

B.2.6. Artikel 8*quinquies* des Dekrets vom 30. März 1995 bestimmt:

« § 1. Die Kommission entscheidet über die Beschwerde unter Ausschluss der Öffentlichkeit und unterrichtet den Antragsteller und die betreffende Körperschaft über ihre Entscheidung binnen fünfundvierzig Tagen ab dem Eingang der Kopie der Verwaltungsunterlage, die Gegenstand des Antrags ist, per Einschreiben oder durch jegliches sonstige Mittel, durch das der Versendung und Zustellung dieser Sendung ein sicheres Datum verliehen wird.

Sie kann diese Frist durch einen begründeten Beschluss jedoch um eine Höchstdauer von 15 Tagen verlängern. Im Falle einer Anhörung wird diese Frist von Amts wegen um 15 Tage verlängert. Diese Frist wird vom 16. Juli bis zum 15. August unterbrochen.

§ 2. Wenn die Kommission der Beschwerde stattgibt, so führt die betreffende Körperschaft ihren Beschluss binnen der von der Kommission in ihrem Beschluss eingeräumten Frist aus. Diese Frist beträgt mindestens 15 und höchstens 60 Tage. Die Regierung bestimmt die anwendbaren Strafmaßnahmen, wenn Absatz 1 nicht beachtet wird ».

B.2.7 Artikel 8*sexies* des Dekrets vom 30. März 1995 bestimmt:

« Die Kommission erfüllt ihre Aufgabe unabhängig und unparteiisch. Bei der Bearbeitung der Beschwerden darf sie keinerlei Anweisungen erhalten. Ihre Mitglieder dürfen nicht wegen der Gründe der Entscheidungen, die im Rahmen der ihnen durch dieses Dekret oder seine Ausführungserlasse zugewiesenen Aufgaben getroffen werden, Gegenstand einer Bewertung- oder eines Disziplinarverfahrens sein ».

B.2.8. Schließlich unterliegen die Kommission, ihre Mitglieder und ihr Sekretariat, auch wenn dies im Dekret vom 30. März 1995 nicht wiederholt wird, in Anbetracht der Aufträge der Kommission dem Berufsgeheimnis im Sinne von Artikel 458 des Strafgesetzbuches.

B.3. Aufgrund von Artikel 142 Absatz 3 der Verfassung und Artikel 26 § 2 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof können Vorabentscheidungsfragen nur von Rechtsprechungsorganen beim Gerichtshof anhängig gemacht werden. Zwar wird in den Vorarbeiten zu diesen Bestimmungen keine Definition des Begriffs « Rechtsprechungsorgan », das befugt ist, dem Gerichtshof eine Vorabentscheidungsfrage zu stellen, gegeben, aber aus der mit der Einführung des Vorabentscheidungsverfahrens verbundenen Zielsetzung kann geschlossen werden, dass dieser Begriff im weiteren Sinne auszulegen ist.

Der Gerichtshof ist folglich nur befugt, eine Antwort auf die Vorabentscheidungsfrage zu geben, insofern die Kommission ein Rechtsprechungsorgan im Sinne von Artikel 142 der Verfassung ist.

B.4. Aus den Vorarbeiten zum Dekret vom 2. Mai 2019 geht hervor, dass der Dekretgeber die Kommission als eine Verwaltungsbehörde ansehen wollte und dass er kein administratives Rechtsprechungsorgan aus ihr machen wollte:

« Les auteurs de la présente proposition de décret soulignent que la Commission est une autorité administrative, et que ses décisions sont des actes administratifs susceptibles de recours devant le Conseil d'État » (*Parl. Dok.*, Wallonisches Parlament, 2017-2018, Nr. 1075/1, S. 4);

und

« L'article crée la CADA. Les auteurs précisent que cette commission n'est pas une juridiction administrative mais reste elle-même une autorité administrative. La commission ne répond en effet pas à l'ensemble des critères que le Conseil d'État émet dans sa doctrine sur le sujet (doctrine basée sur la jurisprudence [de] diverses Hautes Juridictions), même avec la composition nouvellement proposée.

Ceci a des implications importantes puisqu'une décision de la CADA ne pourra pas faire l'objet d'une cassation administrative par le Conseil d'État mais bien d'une suspension ou d'une annulation comme tout acte administratif unilatéral à portée individuelle » (*Parl. Dok.*, Wallonisches Parlament, 2017-2018, Nr. 1075/10, S. 2).

Aus diesen Vorarbeiten geht zudem hervor, dass diese Kommission nicht nur eine Kontrolle über die Rechtmäßigkeit der Entscheidungen der Behörden, bei denen der Antragsteller die Einsichtnahme in ein Verwaltungsdokument beantragt hat, ausübt, sondern auch über « eine wirkliche Abänderungsbefugnis » und « eine autonome Ermessensbefugnis » verfügt, und dass sie « beauftragt [ist], eine Entscheidung zu treffen, die die Entscheidung der ursprünglich befassten Behörde ersetzt » (*Parl. Dok.*, Wallonisches Parlament, 2017-2018, Nr. 1075/1, S. 3).

Die Erwägung bezüglich des Willens des Dekretgebers, kein administratives Rechtsprechungsorgan zu schaffen, genügt, um festzustellen, dass die Kommission kein administratives Rechtsprechungsorgan ist.

B.5. Außerdem sind die in B.2.1 bis B.2.8 erwähnten Regeln zur Zuständigkeit, Zusammensetzung und Arbeitsweise der Kommission mit der Einstufung als Verwaltungsbehörde vereinbar.

B.6. Aus dem Vorstehenden folgt, dass die Kommission eine Verwaltungsbehörde und kein Rechtsprechungsorgan ist.

B.7. Die gestellte Frage fällt daher nicht in die Zuständigkeit des Gerichtshofes.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Die gestellte Frage fällt nicht in die Zuständigkeit des Gerichtshofes.

Erlassen in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 25. November 2021.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) P. Nihoul